

Новый порядок размещения объектов трубопроводного транспорта и иных линейных объектов



О.А. Жаркова

доцент кафедры правовой охраны окружающей среды СПбГУ, кандидат юридических наук

Ключевые слова:

сервитут, линейные объекты, временные постройки, градостроительный план земельного участка, размещение объектов трубопроводного транспорта, проект планировки территории

В Земельном кодексе РФ (ЗК РФ) в редакции, действующей до 1 марта 2015 г., отсутствовал термин «размещение». Это понятие было введено Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 171-ФЗ). Изменения вступят в силу 1 марта 2015 г. В соответствии с новой редакцией ЗК РФ в ст. 27 под размещением понимается строительство, реконструкция и (или) эксплуатация объектов капитального строительства.

Введение этого термина подразумевает, что земельный участок будет предоставляться сразу под строительство и эксплуатацию объекта капитального строительства. Согласно прежней редакции ЗК РФ застройщику следовало сначала получить земельный участок под строительство объекта капитального строительства в соответствии со ст. 30, 31 ЗК РФ, построить его, зарегистрировать права на вновь созданный объект недвижимости при действующих правоустанавливающих документах на земельный участок и лишь после этого оформить права на земельный участок для целей эксплуатации объекта недвижимости по правилам ст. 36 ЗК РФ¹.

К тому же в редакции ЗК РФ, действовавшей до вступления в силу Закона № 171-ФЗ, вообще не выделяются линейные объекты, к которым относятся в том числе и объекты трубопроводного транспорта. О линейных объектах упоминал лишь Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», где говорилось, что владельцы линейных объектов могут (а не должны) переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право собственности или аренду до 2015 г. Соответственно, для

¹ Статьи 30, 31, 36 ЗК РФ утрачивают силу 15 марта 2015 г.

Статья посвящена изменениям, внесенным в Земельный кодекс РФ, которыми установлен новый порядок строительства и эксплуатации линейных объектов. Автор рассматривает новый вид прав на земельный участок, применяемый для размещения линейных объектов, — сервитут, новый порядок возведения временных построек, необходимых для строительства линейных объектов, а также особенности размещения линейных объектов на землях лесного фонда.

линейных объектов ЗК РФ предусматривал тот же порядок предоставления земельных участков, что и для объектов капитального строительства, не относящихся к линейным (так называемые площадные объекты), то есть процедуру выбора земельного участка и предварительного согласования места размещения объекта. К строительству линейных объектов такой порядок предоставления земельных участков был практически неприменим, поскольку эта процедура должна была проводиться в каждом муниципальном образовании в связи со значительной протяженностью линейных объектов.

Министерство экономического развития РФ довольно давно разработало проект изменений в ЗК РФ, в соответствии с которым строительство линейных объектов надлежит вести путем оформления публичного сервитута на земельный участок, но проект не был принят. Однако вместо него был принят Федеральный закон от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

В соответствии с этими изменениями проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию линейных объектов должны теперь осуществляться не на основании градостроительного плана земельного участка (далее — ГПЗУ), а на основании документации по планировке территории — проекта планировки и проекта межевания территории (далее — ППТ и ПМТ).

Логично было бы предположить, что внесение подобных изменений в Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) необходимо сопроводить и редактированием ЗК РФ, где было бы закреплено, что для строительства линейных объектов достаточно разработки ППТ и ПМТ, а оформление акта вы-

К строительству линейных объектов прежний порядок предоставления земельных участков был практически неприменим, поскольку эта процедура должна была проводиться в каждом муниципальном образовании в связи со значительной протяженностью линейных объектов

Никаких методических рекомендаций по созданию документации о планировке территории для линейных объектов принято не было

бора земельного участка и межевания земельного участка для размещения линейного объекта не требуется. Однако изменения в ЗК РФ внесены не были, и для линейных объектов эта ситуация обернулась катастрофой — помимо того, что для их строительства требовалось в каждом муниципальном образовании оформлять акт выбора и межевать земельный участок, необходимо стало еще и оформление ППТ и ПМТ, которые с принятием Закона № 41-ФЗ разрешается разрабатывать за счет средств частных лиц.

Сложилась ситуация, когда ни застройщики, ни проверяющие структуры не знали, как это делать, никаких методических рекомендаций по созданию документации о планировке территории для линейных объектов принято не было. По этой причине в ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» были внесены дополнения и установлен переходный период: до 1 января 2015 г. по выбору застройщика проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию линейных объектов могут осуществляться либо на основании ГПЗУ, либо на основании ППТ и ПМТ. Таким образом, с точки зрения градостроительного законодательства, если застройщик до 1 января 2015 г. успел получить ГПЗУ и заключить договор подряда на разработку проектно-сметной документации, то и ввод в эксплуатацию таких объектов должен происходить на основании ГПЗУ, и орган, выдающий разрешение на строительство, не имеет права требовать разработки ППТ и ПМТ. Но согласно новой редакции ЗК РФ, введенной Законом № 171-ФЗ, образование земельных участков для размещения линейных объектов федерального, регионального и местного значения осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории (п. 5 ч. 3 ст. 11.3 ЗК РФ). Получается, что, несмотря на положения градостроительного законодательства, в силу новой редакции ЗК РФ для ввода в эксплуатацию таких линейных объектов, даже если они проектировались и строились на основании ГПЗУ, придется подготавливать ПМТ.

Поскольку большую часть территории России занимают земли лесного фонда, то довольно часто прокладывать линейные объекты приходится именно по этой категории земель. Исходя из положений Лесного кодекса РФ (ЛК РФ) на землях лесного фонда действует тот же порядок предоставления участков под строительство, что и на землях иных категорий, с незначительными дополнениями. В частности,

застройщик, как и любой иной лесопользователь, после заключения договора аренды лесного участка должен разработать проект освоения лесов. Однако благодаря практике Высшего Арбитражного Суда РФ владельцы линейных объектов, расположенных на землях лесного фонда, получили ряд весьма существенных преференций.

Как уже было сказано, после регистрации прав на вновь созданный объект недвижимости его собственник обязан был оформить права на земельный участок для целей эксплуатации. В противном случае он мог быть признан лицом, самовольно занявшим земельный участок. Исключение в 2011 г. было сделано только для подземных объектов трубопроводного транспорта — в соответствии с ч. 8 ст. 90 ЗК РФ их владельцы могут не оформлять права на земельный участок.

Однако в 2010 г. ВАС РФ, руководствуясь ст. 421, 445 ГК РФ, ст. 21, 24, 25, 45 ЛК РФ, пришел к выводу, что действующее законодательство не содержит норм, обязывающих заключать договор аренды лесного участка для целей эксплуатации линейных объектов². Но такой подход первоначально применялся только в отношении сетевых компаний. В результате после 2010 г. суды заняли единую позицию, согласно которой нельзя понуждать владельцев сетевых компаний оформлять права на земельные участки для целей эксплуатации этих объектов.

Подобную практику ВАС РФ попытались распространить на себя и компании, эксплуатирующие трубопроводный транспорт. Первая такая попытка была предпринята ООО «Газпром трансгаз Самара» в 2011 г., но она не увенчалась успехом³. ВАС РФ занял тогда позицию Министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области. Однако впоследствии судебная практика изменилась. Например, в 2013 г. ФАС Поволжского округа пришел к выводу о неправомерности возложения на ОАО «Самаранефтегаз» обязанности по заключению договора аренды лесных участков для целей эксплуатации трубопровода, цитируя при этом Определение ВАС РФ 2010 г., принятое в отношении сетевой компании⁴.

*Благодаря практике
Высшего Арбитражного
Суда РФ владельцы
линейных объектов,
расположенных на землях
лесного фонда, получили
ряд весьма существенных
преференций*

² См.: Определение ВАС РФ от 05.07.2010 № ВАС-8514/10.

³ См.: Определение ВАС РФ от 27.07.2011 № ВАС-7339/11.

⁴ См.: постановление ФАС ПО от 17.07.2013 по делу № А55-19695/2010.

Таким образом, те владельцы объектов трубопроводного транспорта, которые были знакомы с подобной позицией, могли экономить на арендных платежах за использование лесных участков для целей эксплуатации объектов трубопроводного транспорта.

К тому же ЛК РФ ввел понятие линейного объекта, отличное от содержащегося в Градостроительном кодексе РФ. С 2011 г. начала действовать новая редакция п. 4 ч. 1 ст. 21 ЛК РФ, уточняющая понятие линейного объекта, под которыми ЛК РФ стал понимать линии электропередачи, линии связи, дороги, трубопроводы и другие линейные объекты, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов. Таким образом, новая редакция данной нормы разрешает размещать на землях лесного фонда и площадные объекты, если они являются неотъемлемой технологической частью линейного объекта.

С целью облегчить процедуру предоставления лесных участков для строительства линейных объектов ВАС РФ пришел к выводу, что ограничения как по виду лесопользования, так и по числу лесопользователей возникают только в том случае, когда одновременное лесопользование одним земельным участком невозможно⁵. После этого суды стали делать выводы о том, что предоставление в аренду лесного участка для целей строительства линейного объекта не нарушает права лесопользователя, получившего тот же лесной участок для иных целей (например, для заготовки древесины).

Кульминацией такого подхода стало положение, в соответствии с которым наличие в ЕГРП записи об аренде недвижимой вещи не препятствует внесению в реестр записи о другом договоре аренды той же вещи⁶.

Закон № 171-ФЗ внес серьезные изменения в действующее законодательство, в том числе и в отношении порядка предоставления земельных участков для размещения линейных объектов. Как сказано в Пояснительной записке к проекту этого закона, он разработан во исполнение поручений Президента РФ от 26.10.2012 № Пр-2869, плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельно-

Кульминацией подхода, направленного на облегчение процедуры предоставления лесных участков для строительства линейных объектов, стало положение, в соответствии с которым наличие в ЕГРП записи об аренде недвижимой вещи не препятствует внесению в реестр записи о другом договоре аренды той же вещи

⁵ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 27.07.2010 № 2111/10.

⁶ См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 25.01.2013 № 13.

сти и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р. Причиной разработки данного законопроекта стало то, что нормативно-правовое регулирование порядка предоставления земельных участков в целях строительства противоречиво и имеет множество пробелов, что создает условия для злоупотреблений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. В результате принятия Закона № 171-ФЗ процедура предоставления земельных участков для размещения линейных объектов существенно упростилась.

*В результате принятия
Закона № 171-ФЗ процедура
предоставления земельных
участков для размещения
линейных объектов
существенно упростилась*

В ЗК РФ появилась новая глава 5.3 «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности», в ст. 39.23 ЗК РФ данной главы перечислены случаи установления сервитута, к которым отнесено в том числе размещение линейных объектов. Речь идет о частном сервитуте, поскольку в связи с принятием Закона № 171-ФЗ из законодательства был исключен термин «частный» применительно к сервитуту, в результате чего сервитуты стали подразделяться на публичные сервитуты и сервитуты. Вместе с тем в новой редакции ЗК РФ появилась ст. 39.8, в соответствии с п. 2 ч. 8 которой срок действия договора аренды земельного участка для размещения линейных объектов предусмотрен до 49 лет. Речь идет, по всей видимости, о тех линейных объектах, строительство которых началось до введения в действие Закона № 171-ФЗ, поскольку в новой редакции ЗК РФ отсутствует механизм размещения линейных объектов на арендованном у государства земельном участке.

В новой редакции ЗК РФ также появились положения, не вписывающиеся в действующую систему законодательства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 39.24 ЗК РФ, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в аренду на срок более одного года, соглашение об установлении сервитута заключает арендатор земельного участка. При этом плата за сервитут поступает арендатору земельного участка (ч. 3 ст. 39.25 ЗК РФ). Введение этой нормы не сопровождалось внесением соответствующих изменений в ГК РФ и не отвечает вещной природе сервитута, вытекающей из норм гражданского законодательства.

В силу ч. 4 ст. 39.25 ЗК РФ в случае заключения соглашения об установлении сервитута на срок до трех лет допу-

Новеллами земельного законодательства предусмотрена возможность размещать линейные объекты на законных основаниях без проведения межевания и без регистрации прав на земельный участок

скается установление сервитута в отношении части такого земельного участка без осуществления государственного кадастрового учета указанной части и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута. В этом случае граница действия сервитута определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории. Таким образом, появилась возможность размещать линейные объекты на законных основаниях без проведения межевания и без регистрации прав на земельный участок.

Помимо перечисленных норм введено еще несколько довольно спорных положений. Например, по всей видимости, в связи с появлением термина «размещение» в ст. 34 Закона № 171-ФЗ закреплена следующая норма: «Если земельный участок предназначен для строительства или реконструкции зданий, сооружений, использование такого земельного участка для эксплуатации указанных объектов может осуществляться без внесения изменений в правоустанавливающие и (или) правоудостоверяющие документы на такой земельный участок». Очевидно, данное положение будет впоследствии разъяснено какими-либо публичными структурами, скорее всего, Минэкономразвития России.

И еще одна норма, как представляется, потребует комментариев. Речь идет о ч. 13 ст. 39.8 ЗК РФ, в соответствии с которой договор аренды земельного участка, полностью или частично расположенного в охранной зоне линейного объекта, должен содержать условия допуска представителей собственника линейного объекта или представителей организации, занимающейся эксплуатацией линейного объекта, к этому объекту в целях обеспечения его безопасности. Безусловно, это удобно для владельцев линейных объектов, но природа такого договора аренды не совсем ясна.

Новацией для земельного законодательства является норма ст. 39.33 ЗК РФ о возможности использования публичных земельных участков без их предоставления и без установления сервитута. Одним из таких случаев выступает строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Не вполне понятно, как это нововведение сочетается с принципом платности землепользования. Данное положение в определенной мере корреспондирует норме подп. «д» п. 23 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, который был предметом рассмотрения высшей судебной инстанции.

Гражданин Берг О.В. обратился в Верховный Суд РФ с заявлением о признании недействующим подп. «д» п.23 названного Положения, предусматривающего обоснование необходимости использования для строительства земельных участков вне земельного участка, предоставляемого для строительства объекта капитального строительства, как противоречащего принципу платности использования земли, установленному ЗК РФ. Однако Верховный Суд РФ не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований⁷.

Надо полагать, что норма ст. 39.33 ЗК РФ введена в связи с появлением в законодательстве термина «размещение» и возможности получить один земельный участок под строительство и эксплуатацию объекта капитального строительства. Тогда логично предположить, что на период строительства временные постройки, необходимые для создания объекта капитального строительства, будут располагаться за границами предоставленного земельного участка, иначе земельный участок, предоставляемый для строительства и эксплуатации объекта, должен быть весьма большого размера. Но не совсем ясно, как будет обстоять дело с размещением остальных временных построек, поскольку из ЗК РФ исчезла норма, регулирующая порядок предоставления земельных участков для возведения временных построек.

В заключение следует отметить, что, несмотря на отдельные недочеты, попытка законодателя упростить порядок размещения объектов инфраструктуры на публичных землях, безусловно, оказалась успешной. За время существования ЗК РФ, с принятием которого оформление прав на земельные участки для целей строительства линейных объектов превратилось в полосу труднопреодолимых препятствий, законопроект, реализованный путем принятия Закона № 171-ФЗ, — это первый документ, действительно направленный на упрощение данной процедуры.

Новацией для земельного законодательства является норма о возможности использования публичных земельных участков без их предоставления и без установления сервитута

Несмотря на отдельные недочеты, попытка законодателя упростить порядок размещения объектов инфраструктуры на публичных землях, безусловно, оказалась успешной

⁷ См.: Решение ВС РФ от 25.09.2013 по делу № АКПИ13-849.